

& P.J.J. van Buuren, 'Overgangsrecht in bestemmingsplannen volgens het ontwerp-Bro', *BR* 2007, p. 831-839). Daar staat tegenover dat art. 3.2.3 Bro nu wel een wat vreemde eend in de bijt vormt: van een standaardbepaling is – anders dan de overige bepalingen paragraaf 3.2 van het Bro – geen sprake. Hoe het persoonsgebonden overgangsrecht wordt geformuleerd, wordt immers

geheel aan de bestemmingsplanwetgever overgelaten.

Wellicht is het zinvol om enige jaren nadat de Wro in werking is getreden, opnieuw een gezamenlijke beschouwing aan het overgangsrecht te wijden. Pakken we de draad dan weer op, om het zo maar te zeggen.

Nr. 85

Het belanghebbendebegrip in de Wabo

door mr. F. Onrust¹

1. Inleiding

Beoogd wordt op 1 januari 2009 de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking te laten treden. De omgevingsvergunning, het belangrijkste onderdeel van de Wabo, betreft één integrale vergunning voor fysieke projecten. Als toetsingskader voor de aanvraag van de omgevingsvergunning zullen de verschillende wetten waarin de huidige toetsingskaders zijn neergelegd, zoals de Woningwet, Wet milieubeheer en Monumentenwet blijven bestaan. Rechtsbescherming en inspraak staan open voor belanghebbenden. In de toelichting op de Wabo wordt de invulling van het belanghebbendebegrip nauwelijks besproken. Onduidelijk is aan welk toetsingskader het belanghebbendebegrip getoetst gaat worden. De huidige jurisprudentie inzake het belanghebbendebegrip laat per besluit verschillende invullingen zien. De vraag is hoe met deze verschillende invullingen onder de Wabo omgegaan zal worden.

In dit artikel zal het belanghebbendebegrip zoals daaraan onder de huidige jurisprudentie invulling wordt gegeven aan de orde komen. Daarna wordt bezien hoe het belanghebbendebegrip onder de Wabo uitgelegd kan worden en tegen welke problemen bij de invulling van het belanghebbendebegrip wordt aangelopen. Ten slotte worden mogelijke oplossingen geschetst die de problemen die bij de uitleg van het belanghebbendebegrip onder de Wabo aan de orde kunnen komen, zo veel mogelijk beperken.

1.1. Omgevingsvergunning

De omgevingsvergunning is het belangrijkste onderdeel van de Wabo. Om deze integrale omgevingsvergunning mogelijk te maken worden verschillende toestemmingen die nodig zijn als een burger of een bedrijf op een bepaalde plaats wil gaan slopen, (ver)bouwen, oprichten of gaan gebruiken, in één vergunning samengevoegd. De Wabo integreert daartoe zo'n 25 vergunningen, ontheffingen en meldingen. Er is sprake van één loket, één aanvraagprocedure, één bevoegd gezag, één besluit en ten slotte één rechtsbeschermingsprocedure. Deze één-loket-één-vergunning-gedachte is met name geïntroduceerd om de dienstverlening door de overheid aan burgers te verbeteren. Naast een integrale vergunning kan de aanvrager zelf kiezen voor losse deelvergunningen of een gefaseerde omgevingsvergunning, waarbij de aanvrager zelf bepaalt welke toestemmingen onderdeel uitmaken van de eerste en tweede fase. In de Wabo wordt de vergunningplicht, de vergunningverleningsprocedure en inhoudelijke afstemming van de vergunningverlening geregeld.

Zowel de toegang tot de voorbereidingsprocedure als de rechtsbeschermingsprocedures is beperkt tot belanghebbenden. In de omgevingsvergunning zullen verschillende besluiten en daarmee verschillende toetsingskaders geïntegreerd worden. De huidige invulling van het belanghebbendebegrip verschilt naargelang het soort toestemming dat aan de orde is. In de toelichting op de Wabo wordt echter nauwelijks ingegaan op de vraag wie als belanghebbende bij de omgevingsvergunning aangemerkt moet worden. Dit

1. Fleur Onrust is werkzaam als advocaat bij Stibbe te Amsterdam. Dit artikel werd afgerond op 1 mei 2008.

gebrek is door de wetgever ook niet opgevuld nadat Ten Veen in 2005 de wetgever opriep om meer duidelijkheid op dit punt te scheppen. Er is daardoor nog veel onduidelijk over de wijze waarop onder de Wabo invulling aan het belanghebbendebegrip zal worden gegeven.

2. Belanghebbendebegrip

Onder belanghebbende wordt ingevolge art. 1:2 Algemene wet bestuursrecht (Awb) verstaan de-gene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Daartoe moet sprake zijn van een eigen, persoonlijk, objectief bepaalbaar belang dat rechtstreeks bij het besluit is betrokken. De invulling van het belanghebbendebegrip in de jurisprudentie verschilt naargelang het soort besluit dat in het geding is. Naast verschillen tussen besluiten worden bij de uitleg van het belanghebbendebegrip steeds de specifieke omstandigheden van het geval betrokken. Toch is er een aantal overeenkomsten in de jurisprudentie op te merken bij de invulling van dit begrip door de bestuursrechter.²

2.1. Criteria voor de belanghebbendheid

In het navolgende zal de rechterlijke uitleg van het belanghebbendebegrip in de specifieke context van het plaatsgebonden omgevingsrecht – zoals dit in de omgevingsvergunning geïntegreerd of aangehaakt³ gaat worden – aan de orde komen. Als duidelijk is wie onder welke omstandigheden als belanghebbende wordt aangemerkt bij de verschillende besluiten, zal duidelijk worden waarom de invulling van het belanghebbendebegrip onder de Wabo niet zo eenvoudig is. Bij de uiteenzetting van het belanghebbendebegrip worden de verschillende criteria nagelopen aan de hand waarvan invulling aan het belanghebbendebegrip wordt gegeven bij de verschillende besluiten en toetsingskaders. Omdat er een groot aantal criteria voor invulling van het belanghebbendebegrip bestaat, zullen hier slechts de meest voorkomende criteria worden behandeld. Aan de orde zullen komen: het afstandscriterium, het zichtcriterium, het criterium van de te ondervinden milieugevolgen, het criterium van de ruimte-

lijke uitstraling, met verkeersbeweging en parkeer-druk als onderdeel van de ruimtelijk uitstraling en Europeesrechtelijke criteria. Verder zullen besluiten aan de orde komen die slechts een zeer beperkte kring van belanghebbenden kennen, zoals bij de Wet geluidhinder en de Monumentenwet. Ten slotte komen twee verschillende categorieën van belanghebbenden aan de orde voor wie voornoemde criteria veelal niet gelden, te weten concurrenten en belangenorganisaties.

Afstands- en zichtcriterium

Bij het bepalen van de belanghebbendheid is met name een lastige vraag of het bestreden besluit iemand rechtstreeks in zijn belang raakt. Voor de vaststelling van het rechtstreeks bij het besluit betrokken belang moet de causale relatie tussen het besluit en het belang worden aangetoond.⁴ Een belangrijke aanwijzing dat het belang van een natuurlijk persoon zich onderscheidt van het belang van anderen is voor ruimtelijk relevante besluiten veelal gelegen in de fysieke nabijheid van iemands belang tot de activiteit of het project waarop het besluit ziet.

We zien het afstandscriterium als belangrijk aanknopingspunt voor het belanghebbende-begrip zowel in het ruimtelijke ordeningsrecht als milieurecht steeds terugkeren. Het afstandscriterium wordt vaak gezien als het basiscriterium voor het bepalen van de belanghebbendheid. Andere criteria worden veelal als hulpmiddel gezien en kunnen de kring van belanghebbenden die op basis van het afstands- of nabijheidscriterium geldt, zowel uitbreiden als inperken.

Het zichtcriterium wordt zowel in het ruimtelijke ordeningsrecht als milieurecht gehanteerd als hulpmiddel bij de vaststelling of iemand als belanghebbende kan worden aangemerkt. Betoogd wordt wel dat voor zeer beperkte afstanden geen nadere criteria, zoals zicht, worden gebruikt. Binnen een afstand van ongeveer 100 meter zou eenieder bij veel ruimtelijke besluiten als belanghebbende zijn aan te merken, ongeacht de vraag of er sprake is van zicht of andere bijkomende bijzonderheden. In die lijn van denken past de

2. Zie onder anderen J.C.A. de Poorter & M.N. Visser, 'Het belanghebbendebegrip in beweging. Over recente ontwikkelingen in de jurisprudentie rond de uitleg van het begrip belanghebbende', *Gst.* 2008, 7288. V.M.Y. van 't Lam, 'De reikwijdte van het belanghebbendebegrip in het milieu- en ruimtelijke ordeningsrecht', *Men R* 2008, p. 210 e.v.; S. Hillegers, 'De belanghebbende in het omgevingsrecht: afstand van het algemeen bestuursrecht of zicht op eenheid?', in: *In eenheid*, Sdu Uitgevers 2007, p. 167-181; E.J. Govaers, 'Zicht, afstand en nabijheid: wie heeft er (een) belang bij?', *BR* 2007, p. 100 en J.C.A. de Poorter, *De belanghebbende, een onderzoek naar de betekenis van het belanghebbende-begrip in het bestuurs (proces) recht*, Den Haag 2003.
3. Er zullen toestemmingen volledig integreren in de omgevingsvergunning en andere toestemmingen zoals een NB-wet 1998-vergunning zal worden aangehaakt bij de omgevingsvergunning. Aanhaken of 'incidenteel integreren' wil zeggen dat een toestemming uitsluitend in geval van samenloop met een activiteit waarvoor een omgevingsvergunning is vereist, in de omgevingsvergunning opgaat.
4. J.C.A. de Poorter, *De belanghebbende, een onderzoek naar de betekenis van het belanghebbende-begrip in het bestuurs (proces) recht*, Den Haag 2003, p. 69.

uitspraak van de Afdeling d.d. 15 december 2004.⁵ In die uitspraak werd iemand woonachtig op circa 75 meter van een uitweg, waarop hij geen zicht had, als belanghebbende bij de uitwegvergunning beschouwd gelet op de geringe afstand tot de uitweg.

Ook uit andere uitspraken volgt dat direct omwonenden over het algemeen als belanghebbende bij een ruimtelijk relevant besluit worden aangemerkt. De enkele omstandigheid dat iemand op een naastgelegen perceel woonachtig is, of eigenaar van dat perceel is, is op zich reeds voldoende om iemand als belanghebbende aan te merken.⁶ Zo oordeelde de Afdeling dat voor de eigenaar en verhuurder van een perceel dat grensde aan het perceel waarop de bouwvergunning en vrijstelling betrekking hadden, een persoonlijk belang aanwezig was dat hem voldoende onderscheidt van anderen, en dat dit temeer geldt voor de eigenaar van het perceel waarop het besluit betrekking heeft. Dat de partij op een zodanige afstand van het pand woont dat zij daarop geen zicht heeft, is daarom niet van belang.⁷ Voor kapvergunningen gelden degenen die op zeer korte afstand woonachtig zijn of zicht hebben op de bomen, als belanghebbenden.⁸ Ook de eigenaar van een onbebouwd perceel gelegen naast een terrein waarvoor een milieuv vergunning werd verleend voor een inrichting, zonder dat op het perceel milieugevolgen werden ondervonden, werd als belanghebbende aangemerkt door de Afdeling.⁹ Ten slotte werd ook de bewoner van een perceel gelegen naast een camping als belanghebbende aangemerkt, ondanks het feit dat hij geen zicht had op de camping.¹⁰ Ook in 2007 oordeelde de Afdeling dat hoewel de exploitant van een kampeerterrein de vergunning voor het houden van een kampeerterrein had aangevraagd, en niet de eigenaren van een aantal van het terrein deel uitmakende percelen, ook deze eigenaren als belanghebbenden moesten worden aangemerkt, omdat zij door de weigering van de vergunning direct geraakt worden in hun belang, te weten de uitoefening van hun eigendomsrecht.¹¹

Soms is het voldoende om in gebied te wonen waarop een besluit betrekking heeft ongeacht de grootte van het gebied. Zo overwoog de Afdeling

in een andere uitspraak waarbij een gebied werd aangewezen op grond van de APV als fouilleerzone dat personen woonachtig en werkzaam in het gebied waarop de gebiedsaanwijzing betrekking had, als belanghebbende moesten worden aangemerkt.¹²

Zoals uit het voorgaande volgt is met name de eigenaar van naastgelegen percelen vaak zonder nadere motivering of onderbouwing als belanghebbende aan te merken. Slechts het zijn van eigenaar is daartoe soms voldoende. Zo oordeelde de Afdeling dat ook de slechts af en toe in het pand aanwezige eigenaar van een in dezelfde straat – op 30 meter afstand – gelegen seksinrichting als belanghebbende bij de exploitatievergunning van die seksinrichting was aan te merken, omdat hij eigenaar was. Ook met betrekking tot de eigenaar van een perceel aangrenzend aan een speciale beschermingszone op grond van de Vogelrichtlijn werd belanghebbendheid aangenomen bij de aanwijzing van dat gebied.¹³ Hoewel dit niet een toestemming is die bij de omgevingsvergunning aangehaakt zal worden, is denkbaar dat voor de verlening van een ontheffing op grond van de Ffwet of een vergunning op grond van de NB-wet 1998 eenzelfde uitspraak wordt gedaan met betrekking tot de eigenaar van een aangrenzend perceel.

Echter ook voor zeer geringe afstanden blijkt de belanghebbendheid niet op voorhand vast te staan, zo volgt uit de uitspraak van de Afdeling d.d. 28 juli 2004. In die casus was sprake van een afstand van 60 à 70 meter tot het bouwplan, maar gelet op het ontbreken van zicht werd de omwonende toch niet als belanghebbende aangemerkt. Ook een bewoner van een perceel gelegen naast het perceel waarop een flatgebouw werd opgericht werd niet als belanghebbende aangemerkt, omdat hij slechts zeer beperkt zicht had op de flat vanuit zijn woning. Dat was naar het oordeel van de Afdeling¹⁴ onvoldoende om een persoonlijk belang aan te nemen. Voor milieurechtelijke besluiten lijkt het erop dat de gemiddelde afstanden waarbinnen iemand nog als belanghebbende is aan te merken groter te zijn. Dit is te verklaren omdat bij milieurechtelijke besluiten behalve afstand en zicht voor de belanghebbendheid bij een

5. ABRvS 15 december 2004, *Journal Bestuursrecht* 2004/6.

6. ABRvS 27 maart 2002, *AB* 2002, 189 en ABRvS 14 augustus 2002, *AB* 2002, 394.

7. ABRvS 6 juli 2005, *AB* 2005, 279.

8. ABRvS 20 juli 2005, *AB* 2005, 373; ABRvS 6 juli 2005, *AB* 2005, 380; ABRvS 27 juni 2007, *JM* 2007/135.

9. ABRvS 13 juni 2007, nr. 200608658/1.

10. ABRvS 22 maart 2001, *AB* 2001, 195.

11. ABRvS 28 februari 2007, nr. 200604234/1.

12. ABRvS 9 maart 2005, *AB* 2005, 251 en ABRvS 9 november 2005, *AB* 2006, 90.

13. ABRvS 22 december 2004, *Journal Bestuursrecht* 2005, 21.

14. ABRvS 16 januari 2008, nr. 20070363/1.

besluit als extra criterium de milieurechtelijke impact bekeken wordt. Voor de bepaling van het afstandcriterium lijkt steeds maatwerk noodzakelijk te zijn en lijkt de belanghebbendheid zelfs voor geringe afstanden niet op voorhand vast te staan.

Zoals voor zeer kleine afstanden wel wordt bepleit dat geen nadere criteria relevant zijn – hoewel de jurisprudentie soms anders laat zien – wordt bij uiterst grote afstanden wel bepleit dat een nadere afweging ook niet aan de orde komt, omdat sommige afstanden per definitie geen belanghebbenden meer zouden kunnen opleveren. Hoewel deze hoofdregel over het algemeen wel gevolgd kan worden, geldt ook hier dat in de jurisprudentie zo af en toe op zeer grote afstanden nog belanghebbendheid wordt aangemerkt, gelet op de ruimtelijke uitstraling, aard en omvang van een activiteit of andere nadere invullingen.¹⁵

Het zichtcriterium komt daardoor met name aan de orde bij de tussenliggende afstanden. Zicht wordt daarbij altijd als hulpmiddel en nooit als leidend criterium gebruikt. Ook de aard en omvang van de activiteit hebben invloed op de vraag of iemand als belanghebbende kan worden aangemerkt. Uit de jurisprudentie is echter geen eenduidige invulling of afwijking van het afstandscriterium te destilleren. Zelden worden alleen afstanden bij de afweging betrokken. Veelal wordt aan de hand van de specifieke omstandigheden van het geval beoordeeld of een sprake is van een persoonlijk belang.

Criterium: aannemelijke milieugevolgen die worden ondervonden

In geval van besluiten in het milieurecht is naast het afstandscriterium bepalend of het aannemelijk is dat iemand de milieugevolgen van de inrichting ondervindt. Ook voor het intrekken van een milieuvergunning geldt dat degene die de milieugevolgen kan ondervinden als belanghebbende kan worden aangemerkt.¹⁶ Uit de jurisprudentie van de Afdeling lijkt te kunnen worden gededilleerd dat iemand binnen een straal van ongeveer 300 meter van een inrichting waar het besluit op ziet in bijna alle gevallen als belanghebbende kan worden aangemerkt.¹⁷ In de juris-

prudentie lijkt buiten een straal van 300 meter van de inrichting over het algemeen geen belanghebbendheid meer aangenomen te worden. Die afstand wordt over het algemeen te groot geacht om aannemelijk te maken dat nog milieugevolgen van de inrichting zullen worden ondervonden.¹⁸ Er zijn echter wel uitzonderingen op deze straal van 300 meter door de Afdeling in de jurisprudentie gemaakt. Zo werd een omwonende op 400 meter afstand van een varkenshouderij als belanghebbende aangemerkt, omdat het gelet op de aard en omvang van de inrichting aannemelijk was dat op die afstand nog milieugevolgen van de inrichting werden ondervonden. Ook in de uitspraak van de Afdeling van 1 november 2006 werd iemand die woonachtig was op een afstand van 600 meter van een melkrundveehouderij als belanghebbende aan te merken.¹⁹ Maar ook een omwonende bij de oprichtingsvergunning voor een zendmast die op 900 meter van de zendmast woonachtig was, werd als belanghebbende aangemerkt gelet op de aard, ligging en grootte van de inrichting. De ene mast is kennelijk de andere niet. Zo werden appellanten waarvan de woningen op ongeveer 520 tot 900 meter afstand van een radio- en televisiezendmast lagen, niet als belanghebbende aangemerkt.²⁰ Bij diezelfde oprichtingsvergunning voor de radio- en televisiezendmast werden omwonenden op een afstand van 150 meter overigens wel als belanghebbende aangemerkt.

Indien er stank- of bijvoorbeeld geluidscirkels gelden, blijkt uit de jurisprudentie te volgen dat niet zonder meer wat betreft de belanghebbendheid kan worden aangesloten bij dergelijke cirkels. De Afdeling oordeelde in geval van een bedrijf dat was gelegen op hetzelfde (geluids)gezoneerde industrieterrein dat het bedrijf als belanghebbende kon worden aangemerkt, omdat de vergunningverlening van de één invloed op de andere bedrijven binnen het gezoneerde industrieterrein kan hebben.²¹ Daarnaast zijn er uitspraken waarbij iemand als belanghebbende werd aangemerkt die buiten een stankcirkel woonachtig was.²²

15. ABRvS 7 maart 2007, *Gst.* 2007, 59 (*FOC Lelystad*); ABRvS 5 april 2006, *Gst.* 2006, 108 (*FOC Roosendaal*).

16. ABRvS 27 december 2006, *AB* 2007, 89.

17. Zie onder meer *M en R* 2006, 95; ABRvS 18 oktober 2006, *AB* 2007, 87 en ABRvS 18 oktober 2006, nr. 200600911/1.

18. ABRvS 25 april 2007, nr. 200605425/1; ABRvS 21 februari 2007, nr. 200607639/1; ABRvS 9 mei 2007, nr. 200604414/1; ABRvS 13 juni 2007, nr. 200606022/1; ABRvS 16 augustus 2006, *M en R* 2006, 95; ABRvS 29 november 2006, *Journal Bestuursrecht* 2006/311.

19. ABRvS 1 november 2006, *AB* 2007, 88.

20. ABRvS 7 februari 2007, nr. 200605627/1.

21. ABRvS 1 juni 2007, *AB* 2007, 282.

22. *M en R* 2007, 7.

Criterium: ruimtelijke uitstraling

Voor besluiten in het kader van de ruimtelijke ordening wordt naast het afstandscriterium de vraag naar de belanghebbendheid ingevuld aan de hand van de ruimtelijke uitstraling van een bouwplan of bestemmingsplan. Van belang voor de ruimtelijke uitstraling zijn de aard en omvang van de activiteit. De ruimtelijke uitstraling van een bouwplan – soms in samenhang met de aard van het landschap genomen – kan belanghebbendheid opleveren voor op grote afstand van de activiteit woonachtig personen. Zo oordeelde de Afdeling in geval van een bouwplan voor 74 zomerwoningen, dat iemand woonachtig op een afstand van 1100 meter vanaf het bouwperceel, als belanghebbende moest worden aangemerkt, gelet op het omliggende open landschap en de ruimtelijke uitstraling van het plan.²³ In een ander geval waarin de afstand van het perceel van een omwonende tot de bouwlocatie iets meer dan 100 meter bedroeg, werd de omwonende gelet op het bouwplan – een woning met garage – niet als belanghebbende bij de verleende bouwvergunning aangemerkt.²⁴ Dat bouwplan was natuurlijk ook een stuk beperkter in omvang en ruimtelijke uitstraling dan de 74 zomerwoningen. Voor bewoners op 600 tot 1200 meter afstand van een op te richten windturbine met een hoogte van 40 meter en rotorbladen met een diameter van 60 meter – derhalve een grote ruimtelijke uitstraling – werd wel belanghebbendheid aangenomen.²⁵

Bestemmingsplan en plandelen

Afstanden worden in bestemmingsplanprocedures van steeds groter belang voor de beantwoording van de vraag of iemand als belanghebbende kan worden aangemerkt. De uitleg van het belanghebbendebegrip in bestemmingsplanprocedures lijkt namelijk steeds meer te worden beperkt. Uit de uitspraak van de Afdeling d.d. 28 november 2007²⁶ valt af te leiden dat de Afdeling belanghebbende bij het ene plandeel niet zonder meer als belanghebbende bij andere plandelen aanmerkt. Iemand lijkt dus slechts belanghebbende te worden geacht bij dat onderdeel van het bestemmingsplan dat zijn belangen rechtstreeks raakt. In genoemde uitspraak lag het perceel van appellante op circa 365 meter afstand van de plandelen in het uiterste zuidwesten van het

plangebied. Wat betreft deze plandelen oordeelde de Afdeling dat niet is gebleken van feiten en omstandigheden op grond waarvan geoordeeld zou kunnen worden dat een objectief belang van appellante rechtstreeks door het bestreden besluit wordt geraakt.

Deze zogenaamde splitsingsleer of onderdeelbenadering is nieuw²⁷ en heeft tot gevolg dat een belanghebbende bij een planonderdeel niet zonder meer alle argumenten tegen het gehele bestemmingsplan kan inbrengen. Een inspreker zal bij elk planonderdeel waarop zijn beroepsgronden zien als belanghebbende aangemerkt moeten worden.

Toename verkeers- en parkeerdruk

Behalve de aard en omvang van de activiteit kan de ruimtelijke uitstraling van een plan ook zijn gelegen in een toename van de verkeersbewegingen of toename van de parkeerdruk.²⁸ De Afdeling achtte²⁹ een bewoner woonachtig op 650 meter van het bouwplan belanghebbend bij dat bouwplan dat voorzag in de bouw van 14 woningen, alsmede in een winkelcentrum met een totaalvloeroppervlak van 2500 m². In het winkelcentrum werden twee supermarkten gevestigd. Daarbij was van belang dat aannemelijk kon worden geacht dat van de te realiseren 2500 m² commerciële ruimte een extra verkeersaantrekkende werking uitgaat. Omdat juist het verkeer dat vanuit het aangrenzende gebied, langs het perceel van appellant zou rijden, is het belang van appellant, ondanks de afstand van zijn perceel tot het bouwplan, rechtstreeks betrokken bij het bouwplan. De mogelijke verkeerstoeename moet wel het persoonlijke belang van de klager rechtstreeks raken. Zo oordeelde de Afdeling³⁰ dat iemand niet als belanghebbende aangemerkt kon worden die woonachtig was op meer dan 300 meter van een op te richten moskee. Het enkele feit dat appellant een beroep doet op het Besluit luchtkwaliteit 2005 maakt hem nog geen belanghebbende. In dit geval is de woning van appellant meer dan 300 meter van het perceel verwijderd en heeft hij als gevolg van tussenliggende hoge bebouwing niet of nauwelijks zicht op de op te richten moskee. Voorts woont hij niet aan de toegangsweg tot die moskee en evenmin aan een

23. ABRvS 11 februari 2004, nr. 200303344/1.

24. ABRvS 13 december 2007, nr. 200707587/1 en 200707587/2.

25. ABRvS 26 september 2007, nr. 200701410/1.

26. ABRvS 28 november 2007, nr. 200701956/1.

27. S. Hillegers, 'De belanghebbende in het omgevingsrecht: afstand van het algemeen bestuursrecht of zicht op eenheid?', in: *In eenheid*, Sdu Uitgevers 2007, p. 167-181.

28. ABRvS 6 februari 2008, nr. 200703234/1; ABRvS 30 januari 2008, nr. 200702792/2; ABRvS 16 januari 2008, nr. 20070363/1.

29. ABRvS 10 januari 2007, AB 2007, 39.

30. ABRvS 13 februari 2008, nr. 200704318/1 (*Bouwvergunning Moskee*).

van de andere toevoerwegen, zodat appellant evenmin op grond van de mogelijke toename van verkeer en mogelijke afname van de luchtkwaliteit ten gevolge daarvan als belanghebbende bij het besluit kon worden aangemerkt.

Europeesrechtelijke criteria

Ook het Europese recht kan in sommige gevallen van invloed zijn op de kring van belanghebbenden. Zo oordeelde de Afdeling³¹ dat een telecomaanbieder als belanghebbende moest worden aangemerkt bij de verlening van een bouwvergunning voor een antennemast, omdat art. 10 EVRM, oftewel het recht op vrijheid van meningsuiting in het geding was. De Afdeling overwoog daarbij dat er feitelijk een reële mogelijkheid bestaat dat de telecomaanbieder door de weigering om bouwvergunning te verlenen in zijn, aan dat fundamenteel recht ontleend belang zal worden geschaad, zodat hierin een voldoende eigen belang is gelegen om te kunnen worden aangemerkt als belanghebbende.

Naar aard van het besluit beperkte kring van belanghebbenden

Zowel de Wet geluidhinder als de Monumentenwet kent beperkte groepen van belanghebbenden bij een groot aantal besluiten.

Bij een besluit tot vaststelling hoogst toelaatbare waarde voor geluidsbelasting worden volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling diegenen die uit hoofde van een bijzondere, rechtens te erkennen, relatie tot een of meer van de woningen waarop de geluidbelasting ziet, aangemerkt als belanghebbenden.³² De Afdeling oordeelde in deze uitspraak dat omwonenden die niet woonachtig waren in een saneringswoning en waarvoor geen besluit hogere grenswaarde was vastgesteld, bij de andere woningen in de straat niet als belanghebbenden konden worden aangemerkt.

2.2. Categoriele belanghebbenden

Naast verschillende criteria waaraan het belanghebbendebegrip wordt gemeten, kunnen er ook verschillende categorieën van belanghebbenden worden onderscheiden die op grond van hun bij-

zondere positie als belanghebbenden kunnen worden aangemerkt.

Concurrenten

Concurrenten die niet tevens eigenaar zijn van een perceel kunnen onder omstandigheden bij ruimtelijk relevante besluiten als belanghebbenden worden aangemerkt in gevallen waarin zij niet op korte afstand, van het perceel waarop het besluit betrekking heeft, hun onderneming exploiteren. Bij de beoordeling van de belanghebbendheid van concurrenten wordt door de Afdeling gekeken naar de omvang en locatie van het verzorgingsgebied van het bedrijf waarvoor vergunning is verleend of waar een vrijstelling of bestemmingsplanwijziging op ziet.³³ Het moet daarbij gaan om een bestaand verzorgingsgebied en een bestaande concurrent.³⁴ Dat verzorgingsgebied kan zeer ruim zijn zo blijkt uit de uitspraak van de Afdeling met betrekking tot het Factory Outlet Center (FOC) in Roosendaal.³⁵ Een concurrent uit Etten-Leur werd als rechtstreeks belanghebbende aangemerkt, bij een vrijstellingsbesluit en bouwvergunning. De Afdeling oordeelde dat nu er in Zuidwest-Nederland slechts ruimte is voor één FOC, de verlening van een vrijstelling voor een FOC in Roosendaal betekent dat de gevraagde vrijstelling voor de in Etten-Leur aanwezige concurrent zal moeten worden afgewezen. Gedeputeerde Staten kunnen voor een tweede FOC geen verklaring van bezwaar verlenen. Ook in het milieurecht wordt op eenzelfde wijze een concurrent op grote afstand nog belanghebbend geacht te zijn. Het betrof hier een verzoek tot handhaving van de milieuregelgeving ingediend door de ontwikkelaar van het Factory Outlet Center in Roosendaal voor het FOC in Lelystad.³⁶ Ook hier oordeelt de Afdeling dat de concurrent, ondanks de grote afstand, als belanghebbende moet worden aangemerkt.

Belangenorganisaties

Ook belangenorganisaties kunnen ingevolge art. 1:2 lid 3 Awb als belanghebbenden worden aangemerkt. Als de belangen van een rechtspersoon worden ingevolge dit artikel mede de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamhe-

31. ABRvS 21 november 2007, nr. 200702439/1 (*T-Mobile bouwvergunning antennemast*).

32. ABRvS 21 november 2001, *JB* 2002/5.

33. ABRvS 16 november 2005, nr. 200500809/1.

34. ABRvS 26 januari 2005, nr. 200403700/1 (*Aldi Tholen*).

35. ABRvS 5 april 2006, *Gst.* 2006, 108 (*FOC Roosendaal*).

36. ABRvS 7 maart 2007, *Gst.* 2007, 59 (*FOC Lelystad*). Zie ook ABRvS 21 februari 2007, nr. 200606361/1. Voor een andersluidend oordeel zie ABRvS 19 september 2007, nr. 200609067/1 over de verlening van een milieuvergunning aan een concurrent. In de uitspraak van de Afdeling van 26 september 2007, nr. 200700587/1 werd niet als concurrent en belanghebbende aangemerkt de exploitant van een pand dat, evenals het pand waarvoor aan een ander bedrijf vrijstelling was verleend, geschikt is voor de uitoefening van detailhandel maar daarvoor niet werd gebruikt, terwijl er ook niet een concreet voornemen voor zodanig gebruik bestond.

den in het bijzonder behartigen, beschouwd. Belangenorganisaties moeten om als belanghebbende aangemerkt te kunnen worden, opkomen voor een algemeen of collectief belang, dat volgt uit hun statutaire doelstelling en blijkt uit hun feitelijke werkzaamheden. De belangenorganisatie moet een rechtspersoon zijn en zal voornoemde belangen in het bijzonder moeten behartigen.

De doelstelling van een belangenorganisatie mag niet te concreet en algemeen geformuleerd zijn. Indien sprake is van een algemeen geformuleerde weinige concrete doelstelling zal worden aangenomen dat een belangenorganisatie door het bestreden besluit niet rechtstreeks wordt getroffen in een belang dat de organisatie in het bijzonder behartigt.³⁷ Er lijkt wel enige versoepeling in de jurisprudentie zichtbaar te zijn als het gaat om het bewijs voor de beantwoording van de vraag of er bij collectieve acties sprake is van een groepsbelang dat in het geding is.³⁸

3. Belanghebbendebegrip onder Wabo

In de toelichting op de Wabo wordt geen nadere uitleg gegeven van het belanghebbendebegrip bij de omgevingsvergunning, dat terwijl de integratie van de verschillende toestemmingen in één vergunning naar mijn mening wel aanleiding zou moeten zijn voor een nadere invulling van het belanghebbendebegrip. Immers, de huidige jurisprudentie van het belanghebbendebegrip laat per toestemming een andere uitleg zien, zodat duidelijkheid moet worden gegeven over de toepassing van dit begrip op het moment dat de verschillende toestemmingen geïntegreerd worden. In 2005 werd dit reeds door Ten Veen signaleerd. Ook dit leidde echter niet tot een nadere toelichting. Pas in de Eerste Kamer zijn nu vragen gesteld over de uitleg van het belanghebbendebegrip.³⁹ Zo is de vraag gesteld of het niet beter zou zijn indien niet de rechter achteraf, maar de verschillende overheden *vooraf* het begrip 'belanghebbende' nader definiëren. De Eerste Kamerleden stellen voor om de definiëring van het belanghebbendebegrip in een verordening vast te leggen, zodat niet bij iedere aanvraag de definiëring afzonderlijk zal moeten plaatsvinden. De Eerste Kamer heeft de regering verzocht

om een verheldering rond het begrip 'belanghebbenden' bij plannen die de fysieke omgeving betreffen. Zolang de wetgever geen duidelijkheid geeft aan het belanghebbende-begrip onder de Wabo, zal de uitleg uiteindelijk uit de praktijk moeten komen. Er zal jurisprudentie op gang moeten komen om duidelijkheid te krijgen over die uitleg. Voordat het zover is, zullen verschillende invullingen mogelijk zijn. In het navolgende zullen verschillende invullingen onder de Wabo aan de orde komen.

Allereerst zal een schets worden gegeven van voorzetting van de huidige invulling van het belanghebbendebegrip onder de Wabo. In dat geval wordt per toetsingsgrond de belanghebbendheid bepaald. Het kan dan voorkomen dat iemand voor onderdelen van de omgevingsvergunning wel als belanghebbende kan worden aangemerkt en voor andere onderdelen niet. Ten tweede zal één van de eerder door Ten Veen in 2005 aange-reikte oplossingen⁴⁰ nader worden uitgewerkt. Deze uitleg betreft een nadere concretisering van het belanghebbendebegrip vooraf bij algemene maatregel van bestuur (AMvB). In een AMvB zal een matrix vastgesteld worden met afstandtabel-len, eventueel aangevuld met een hardheidsclausule. Voor een derde mogelijke uitleg, zoals eveneens door Ten Veen voorgesteld in 2005, kan worden gedacht aan een systeem waarbij de ont-vankelijkheid als belanghebbende ten aanzien van één materiële wet, leidt tot algehele ontvan-kelijkheid bij de omgevingsvergunning. Een vierde oplossing is geschetst door Uylenburg en Hazewindus in het *Tijdschrift voor Omgevings-recht*.⁴¹ Zij stellen voor om het belanghebbende-begrip op te rekken in die zin dat het object van de omgevingsvergunning bepalend is voor de vraag naar de belanghebbendheid en niet de argumen-ten die daarbij worden gebruikt. De tweede tot en met de vierde uitleg hebben een verruiming van het belanghebbendebegrip ten opzichte van de huidige situatie tot gevolg. Een vijfde invulling zou ten slotte kunnen zijn gelegen in beperking van de kring van belanghebbenden door toepas-sing van een schutznorm bij de vaststelling van het belanghebbendebegrip. De verschillende in-vullingen zullen hierna nader worden uitgewerkt.

37. ABRvS 21 februari 2007, nr. 200602139/1, JB 2007/72 en BR 2007, p. 414 (*Dorpsraad Zwaanshoek*). Zie ook ABRvS 22 augustus 2007, nr. 200700414/1 (*Stichting Belangengroep Oud Verlaat*). ABRvS 14 maart 2007, nr. 200603493/1: met betrekking tot de doelstelling van de Vereniging Comité Buurtbelang Amsterdam werd niet geoordeeld dat deze te algemeen geformuleerd was.

38. ABRvS 23 augustus 2006, AB 2006, 365 (*LTO*) en ABRvS 5 december 2007, JB 2008/24 (*Clara Wichmann, subsidie SGP*).

39. *Kamerstukken I* 2007/08, 30 844, C, p. 19.

40. A. ten Veen, 'Milieurechtsbescherming onder de Wabo', *M en R* 2005, p. 557-560.

41. W.G.A. Hazewindus & R. Uylenburg, 'Rechtsbescherming tegen de omgevingsvergunning', *TO* 2006, p. 148 e.v.

3.1. *Continueren huidige invulling belanghebbende*

Aangezien in de toelichting op de Wabo geen aanknopingspunten zijn te vinden voor een andere uitleg van het belanghebbende-begrip dan de huidige, valt er veel voor te zeggen om ten opzichte van de huidige invulling ook geen wijzigingen aan te brengen. Immers, ook de verschillende toetsingskaders en de daarmee te beschermen belangen zijn niet gewijzigd. Een niet veranderende invulling van het belanghebbende-begrip onder de Wabo zou betekenen dat per toetsingsgrond de belanghebbendheid wordt bepaald. Het kan dan voorkomen dat iemand voor onderdelen van de omgevingsvergunning wel als belanghebbende kan worden aangemerkt en voor andere onderdelen niet. Indien er gronden worden aangevoerd die betrekking hebben op verschillende toestemmingen en onder verschillende wettelijke toetsingskaders vallen, zal die grond worden meegenomen, indien de klager steeds voor toestemming als belanghebbende is aan te merken. Argumenten van openbare orde, zoals termijnen, kunnen door iedere belanghebbende naar voren worden gebracht.

Deze invulling van het belanghebbende-begrip ziet er aan de hand van een voorbeeld als volgt uit. Stel er wordt voor een project één integrale omgevingsvergunning aangevraagd. Het project betreft de bouw en het oprichten van een milieuvergunningplichtige inrichting nabij een Natura 2000-gebied, waarbij enkele bomen gekapt moeten worden. Er dienen zich verschillende klagers aan die elk voor verschillende onderdelen van de vergunning als belanghebbende kunnen worden aangemerkt. Zo is denkbaar dat een buurman van het naastgelegen perceel als belanghebbende voor alle toestemmingen wordt aangemerkt, terwijl een klagende natuurbeschermingsorganisatie slechts als belanghebbende wordt aangemerkt voor het deel van de omgevingsvergunning dat op de eventueel noodzakelijke Nb-wet-vergunning ziet, omdat de statutaire doelstelling van de natuurbeschermingsorganisatie uitsluitend betrekking heeft op het behoud van rugstreeppadden in het betreffende Natura 2000-gebied. Hantering van de huidige lijn zou inhouden dat deze organisatie niet tevens als belanghebbende bij de bouwvergunning, milieuvergunning, en kapvergunning zal worden aangemerkt. Toepassing van de huidige uitleg, houdt in dat de natuurbeschermingsorganisatie slechts tegen het onderdeel van de omgevingsvergunning kan opkomen dat bestaat uit de Nb-wet-vergunning. Ook een omwonende op een afstand van zo'n 200 meter

met zicht op de op te richten bebouwing en waarvan het aannemelijk is dat er milieugevolgen worden ondervonden op het perceel, zal in geval van deze benadering gronden mogen aanvoeren die betrekking hebben op de toestemming voor het bouwen en oprichten van de inrichting, maar bijvoorbeeld niet voor het kappen van de bomen indien er zicht op de bomen is aangezien hiervoor in de huidige jurisprudentie over het algemeen een veel beperktere afstand geldt.

Het bestuursorgaan en de rechter moeten in dat geval beoordelen met betrekking tot welke toestemmingen iemand als belanghebbende kan worden aangemerkt. De ontvankelijkheid van een klager zal daarvoor in onderdelen opgesplitst moeten worden. Het bestuursorgaan of de rechter zal de ontvankelijkheid per klager moeten onderverdelen per toestemming en vervolgens zal per aangevoerde grond bepaald moeten worden op welke toestemming de grond betrekking heeft. Er zal derhalve een soort tabel in de uitspraak komen. Indien de zienswijzen, het bezwaarschrift of het beroepschrift zeer algemeen geformuleerd zijn, zal dat niet altijd een gemakkelijke opgave zijn. Dit zal leiden tot een hoge werklust voor zowel bestuursorgaan als rechterlijke macht. Veel auteurs⁴² hebben reeds gewezen op de onwerkbaar situatie die hierdoor ontstaat. Ik geef toe dat de werkdruk verhoogd wordt, maar ik vraag mij af of dit daadwerkelijk zo slecht uitvoerbaar is, gelet op het feit dat ook in de bestemmingsplanjurisprudentie steeds meer wordt gedifferentieerd naar belanghebbenden per planonderdeel. Zoals in de jurisprudentiebespreking reeds naar voren is gebracht, lijkt een trend waarneembaar waarbij belanghebbenden voor één planonderdeel niet automatisch als belanghebbende voor het gehele plan worden aangemerkt.

Een ander nadeel kan zijn dat deze scheidingen binnen één vergunning op burgers als willekeurig overkomt. Burgers zullen dan eerder het gevoel hebben dat zij ten onrechte niet worden gehoord. Dit is slecht voor het vertrouwen in bestuursorganen en rechterlijke macht.

Voordelen van de invulling van het belanghebbende-begrip op deze wijze is dat aansluiting kan worden gezocht bij de huidige jurisprudentie met betrekking tot het belanghebbende-begrip per toestemming. Daarnaast zorgt een dergelijke invulling ervoor dat het belanghebbende-begrip niet wordt opgerekt en de groep van belanghebbende niet sterk wordt uitgebreid of ingekrompen. Daarnaast spreekt deze uitleg mij aan, omdat een aanvrager van een omgevingsvergunning zelf de

42. Ten Veen, Michiels, Nijmeijer, Ten Velden, Uijlenburge en Hazewindus.

keuze maakt voor het aanvragen van één integrale vergunning of verschillende deelvergunningen. Op deze wijze heeft de aanvrager geen invloed op de kring van belanghebbenden per toestemming, omdat die gelijk is of er nu sprake is van een integrale vergunning of van deelvergunningen. De toestemmingen worden immers voor belanghebbendheid gescheiden behandeld. Een integrale benadering van het belanghebbendebegrip zou strategisch gedrag van aanvragers in de hand kunnen werken. Aanvragers zouden ervoor kunnen kiezen om onderdelen van de omgevingsvergunning separaat aan te vragen om zo het aantal insprekers op 'gevoelige' toestemmingen te beperken. Anderzijds loopt de aanvrager daarmee natuurlijk wel tegen een extra rechtsbeschermingsmoment op.

Daarnaast is deze invulling ook verdedigbaar vanuit de gedachte dat de wetgever nu eenmaal heeft gekozen voor inspraak en rechtsbescherming door belanghebbenden in plaats van door 'een ieder'. Het lijkt dan ook begrijpelijk om dit per deelonderwerp te beoordelen en niet voor het geheel, omdat bij een integrale beoordeling de uitkomst steeds afhankelijk is van het aantal toestemmingen binnen de integrale vergunning. In dat geval zou het kunnen voorkomen dat iemand die geen belanghebbende is bij de bouwvergunning als zodanig, een vernietiging van de bouwvergunning bewerkstelligd, krijgt, enkel en alleen omdat de bouwvergunning toevallig onderdeel van de omgevingsvergunning vormt. Hoewel dit in het licht van de controle op de besluitvorming een gunstige ontwikkeling is, moet ook geconstateerd worden dat de wetgever expliciet heeft gekozen voor het beperken van inspraak en controle op de besluitvorming. De wetgever heeft destijds bij de afschaffing van de getrapte actio popularis in het milieurecht opgemerkt dat hier het belangrijke signaal van uit diende te gaan dat het de regering ernst was met onnodig beroep op de rechter. Hoewel onderzoek van de Universiteit Utrecht⁴³ uitwees dat het effect op terugdringing van het beroep op de rechter heel beperkt is, zou in ieder geval het signaal vanuit de regering bij een verruiming van de groep belanghebbenden onder de Wabo wel eens teniet gedaan kunnen worden.

3.2. Matrix met afstandstabellen met of zonder hardheidsclausule

Het voorstel van Ten Veen om bij AMvB een matrix vast te stellen met afstandstabellen, al dan

niet aangevuld met een categorie indeling vergelijkbaar met het Inrichtingen- en vergunningenbesluit (Ivb) leidt tot objectivering van het belanghebbendebegrip onder de Wabo. De afstanden in de matrix zullen afhankelijk zijn van de aard en omvang van de activiteit. De oprichting van een varkenshouderij zal een grotere kring van belanghebbenden hebben, dan de bouw van een kleine woning. Ontvankelijkheid op grond van de in de tabel genoemde afstand leidt vervolgens tot ontvankelijkheid voor de gehele integrale vergunning. Deze invulling van het belanghebbendebegrip levert vooraf meer rechtszekerheid op. Daarnaast is een dergelijke objectivering van het belanghebbendebegrip praktisch voor bestuursorganen en rechters. Ten Veen stelt voor dat dit systeem aangevuld zou kunnen worden met een hardheidsclausule. De hardheidsclausule zal moeten voorkomen dat zich uiterst onredelijke situaties voordoen. Het bestuursorgaan en de rechter zullen zo ruimte houden om in individuele gevallen anders te oordelen, indien de uitkomst van de afstandsmatrix tot onredelijke situaties leidt. Een soortgelijk voorstel – echter zonder hardheidsclausule – lijkt nu door enkele leden van de Eerste Kamer naar voren te zijn gebracht. Uit de kamerstukken lijkt te volgen dat deze kamerleden voorstander zijn van een op voorhand vastgestelde norm voor belanghebbenden bij de omgevingsvergunning. Zij overwogen als volgt:

'In Awb art. 3:12 derde lid wordt vermeld dat van te voren wordt gedefinieerd wie de zienswijzen kan indienen cq als belanghebbende kan worden aangemerkt. Het komt de leden van de PvdA-fractie voor dat niet de rechter achteraf maar de verschillende overheden vooraf het begrip belanghebbende nader moeten definiëren en in een verordening moeten vastleggen zodat niet bij iedere aanvraag de definiëring afzonderlijk zal moeten plaatsvinden.'

De daadwerkelijke uitvoering van dit systeem zal echter niet eenvoudig zijn. Bij het opstellen van een afstandsmatrix zullen voor een zeer groot aantal activiteiten en projecten afstanden vastgesteld moeten worden. Alleen het bepalen van deze afstanden is al niet eenvoudig, omdat voor de verschillende toetsingskaders van de verschillende vergunningen en toestemmingen thans in de jurisprudentie verschillende afstandscriteria gelden. Daarnaast gelden verschillende extra toetsingscriteria voor het bepalen van de belanghebbendheid, zoals zicht, ruimtelijke uitstraling, te verwachten milieueffecten, enz. Deze criteria kunnen thans zowel een beperkende als verrui-

43. A.A.J. de Gier, J. Robbe, Ch.W. Backes & P.J.J. van Buuren, 'De actio popularis in het ruimtelijke orderings- en milieurecht. Een onderzoek naar de werking van de actio popularis in de praktijk en naar het gewicht dat aan de argumenten inzake de wenselijkheid van de actio popularis moet worden toegekend', VROM 1999; Kamerstukken II 2003/04, 29 421, nr. 3, p. 3.

mende invloed op de kring van belanghebbenden hebben. Het lijkt ondoenlijk om al deze verschillende criteria en afstanden per project tot een eenduidige afstand om te vormen en in één matrix vast te leggen. Anderzijds zal bij een dergelijke objectivering van het belanghebbendebegrip, het aantal af te wegen belangen misschien ook enigszins beperkt moeten worden. In een matrix kan wellicht niet met alle feiten en omstandigheden rekening worden gehouden. Bij de keuze voor objectivering van het belanghebbendebegrip zal die beperking van de belangenafweging misschien geaccepteerd moeten worden. Vanwege de waarschijnlijk beperktere belangenafweging is toepassing van een hardheidsclausule bij dit systeem naar mijn mening onvermijdelijk, omdat daarmee voor het bestuursorgaan en de rechter een mogelijkheid tot nadere afweging bestaat.

Overigens zal voor belangenorganisaties en afgeleid belanghebbenden een andere toets moeten blijven bestaan. Afstand speelt immers bij de vraag van belanghebbendheid voor belangenorganisaties en afgeleid belanghebbenden over het algemeen geen rol. Bij belangenorganisaties speelt immers met name de omschrijving van de doelstelling van de organisatie.

3.3. *Ontvankelijkheid op basis van één materiële wet*

Een andere uitleg van het belanghebbendebegrip onder de Wabo is de beoordeling van de belanghebbendheid op basis van één van de toestemmingen die onderdeel vormen van de integrale omgevingsvergunning. Ontvankelijkheid voor één materiële wet leidt dan vervolgens tot ontvankelijkheid in zijn geheel. Eenmaal binnen, mag de belanghebbende tegen alle geïntegreerde toestemmingen opkomen en alle argumenten aanvoeren.

Voordeel hiervan is uiteraard dat het bestuursorgaan en de rechter bij de beoordeling niet per belanghebbende voor alle toestemmingen die onderdeel van de vergunning uitmaken, na hoeven te gaan of de belanghebbendheid zich hiertoe uitstrekt. De aangevoerde gronden hoeven niet uitgesplitst te worden per onderdeel van de vergunning. Het is voldoende om voor één van de toestemmingen te bepalen of iemand belanghebbende is. Dat zal in de praktijk veelal aan de hand van de toestemming met het meest ruimere bereik getoetst worden. Pas in geval van niet-ontvankelijkheid voor die toestemming zullen ook de andere toestemmingen aan de orde komen.

Deze benadering leidt tot een uitbreiding van de kring van belanghebbenden. Zo zal in dit systeem het aantal belanghebbenden dat gronden mag

aanvoeren bij een ontheffing grenswaarden hogere waarden en voor een Monumentenwetvergunning veel groter worden. Ook zullen belangenorganisaties die slechts een beperkte doelstelling hebben bij alle toestemmingen uit de omgevingsvergunning gronden naar voren kunnen brengen, waar zij dat thans niet kunnen. Ik vraag mij af of wetgever dit beoogd heeft, nu hij er zelfs voor heeft gekozen om de indiening van zienswijzen alleen tot belanghebbenden te beperken. Opmerking verdient hier wel, dat uit het door de Universiteit Utrecht uitgevoerde onderzoek is gebleken dat schrapping van de getrapte actio popularis niet zal leiden tot een omvangrijke afname van het beroep bij de rechter. Omgekeerd zou het dus wel eens zo kunnen zijn dat vergroting van de groep belanghebbenden helemaal niet tot veel meer beroepsprocedures leidt.

3.4. *Object van de omgevingsvergunning is bepalend en niet de argumentatie*

Door Hazewindus en Uylenburg is voorgesteld om het belanghebbendebegrip op te rekken in die zin dat het object van de omgevingsvergunning bepalend is voor de vraag naar de belanghebbendheid en niet de argumenten die daarbij worden gebruikt. Zij geven een voorbeeld van een omwonende die op wil komen tegen een omgevingsvergunning die wordt verleend voor het bouwen en in werking hebben van chemische fabriek waarbij tevens enkele bomen worden gekapt. De omwonende die overigens geen zicht heeft op de te kappen bomen, geeft als enig argument dat ten onrechte geen herplantplicht is opgelegd. Onder de Wabo zou hij – volgens deze uitleg – wel als belanghebbende aangemerkt moeten worden gelet op de uitstraling van de chemische fabriek op de omgeving, ongeacht de door hem aangevoerde argumenten.

Bij deze uitleg lijkt ervan uit te worden gegaan dat bij het systeem waarbij de ontvankelijkheid op basis van één materiële wet wordt bepaald, de ontvankelijkheid afhankelijk is van de aangevoerde gronden. Indien daarvan uitgegaan wordt, levert deze uitleg inderdaad een verdere verruiming van de kring van belanghebbenden op. Immers, in dat geval mag iemand die op basis van één materiële wet eenmaal als belanghebbende binnen is wel alle argumenten aanvoeren, maar wordt de eerste vraag of hij voor één van de materiële wetten wel als belanghebbende is aan te merken, bepaald aan de hand van de aangevoerde argumenten. Ik ben bij de uitwerking van het systeem waarbij iemand op basis van één materiële wet ontvankelijk wordt verklaard reeds van deze uitleg uitgegaan. Ik verwijs voor de voor- en nadelen van deze uitleg graag naar de bespreking onder 3.3.

3.5. Belanghebbendebegrip en schutznorm

De Wabo zou een goed moment kunnen zijn om over te gaan tot invoering van de schutznorm bij de invulling van het belanghebbendebegrip. De schutznorm of relativiteitsleer bestaat thans niet in het Nederlandse bestuursrecht. De schutznorm houdt – kort gezegd – in dat iemand alleen aanspraak kan maken op de inachtneming van rechtsnormen indien de ingeroepen geschonden normen het belang van die persoon beogen te beschermen. In het civiele recht kennen we zo'n relativiteitsleer wel. Art. 6:163 BW bepaalt:

‘Geen verplichting tot schadevergoeding bestaat, wanneer de geschonden norm niet strekt tot bescherming tegen de schade zoals de benadeelde die heeft geleden.’

Toetsing van het belanghebbendebegrip aan een schutznorm leidt, anders dan de voorgaande invullingen, tot een beperking van de kring van belanghebbenden. Of dit ook leidt tot een beperking van het aantal beroepen is echter zeer de vraag. De Commissie-Elverding⁴⁴ overwoog met betrekking tot invoering van een relativiteitsvereiste het volgende:

‘In en buiten bestuursrechtelijke kringen is sprake van een levendige discussie over de vraag of het wenselijk is om het relativiteitsvereiste in het bestuursprocesrecht in te voeren. Hoewel de commissie geen tegenstander is van de invoering van het relativiteitsvereiste, denkt de commissie dat invoering hiervan slechts beperkt zal leiden tot tijdswinst. Het aantal appellanten zal niet noemenswaardig dalen, maar alleen het aantal en de aard van de gronden die zij kunnen inbrengen.’

Bij de invoering van een schutznorm zal een bestuursorgaan niet per onderdeel van de integrale omgevingsvergunning de belanghebbendheid hoeven vast te stellen, maar zal vastgesteld moeten worden waaruit het belang van de klager bestaat. De klager zal in dit systeem aan moeten geven welke norm geschonden is, waarna het bestuursorgaan of de rechter moet beoordelen of de norm het belang van de klager beoogd te beschermen. Als vervolgens sprake van een geschonden rechtsnorm, kan het besluit slechts vernietigd worden indien de norm het belang van de klager beoogd te beschermen. Zo zal bijvoorbeeld een concurrent geen geslaagd beroep kunnen doen op een verslechtering van de luchtkwaliteit, of op het niet voldoen aan de normen van het bouwbesluit, omdat zijn belang als concurrent niet door deze normen wordt beschermd.

De argumenten die een klager aanvoert moeten gerelateerd zijn aan zijn belang. Zo kan het voorkomen dat een naastgelegen bedrijf bij toepassing van de relativiteitsleer niet als belanghebbende kan worden aangemerkt, terwijl de particuliere buurman wel belanghebbende is. Onderwerpen van openbare orde zouden in dit systeem door eenieder die als belanghebbende wordt aangemerkt aangevoerd moeten kunnen worden. Voor die gronden zou de relativiteitsleer niet moeten gelden.

Daarnaast ben ik – met Schueler – van mening dat de schutznorm zich beter leent voor toepassing door de rechter dan in de zienswijzen- en bezwaarfase. Schueler pleit daarom⁴⁵ in geval van toepassing van een schutznorm voor plaatsing van deze beoordeling in het kader van de inhoudelijke beoordeling, in plaats van bij de toegang tot de procedure, omdat er dan meer ruimte voor nuanceringen en een ruimere toepassing bij meer algemene normen mogelijk is.

Indien inspraak echter wordt beperkt tot belanghebbenden, meen ik dat de schutznorm als toetsingskader van het belanghebbendebegrip ook in het geheel moet worden toegepast. Ik meen wel dat de vraag naar het belang van de klager altijd ruim geïnterpreteerd zal moeten worden in het kader van de ontvankelijkheidsbeoordeling, omdat niet altijd bij deze voorvraag kan worden gezien of het belang daadwerkelijk zal worden geschonden als gevolg van het bestreden besluit. Voor belangenorganisaties en afgeleid belanghebbenden zou de schutznorm eveneens gehanteerd moeten worden.

De Poorter en Visser⁴⁶ hebben voorgesteld om bij de beoordeling van de ontvankelijkheid van afgeleid belanghebbenden diegene in hun beroep te ontvangen die bij de burgerlijke rechter in hun vordering zouden worden ontvangen. Daarbij moet volgens beide auteurs gedacht worden aan hen die door het besluit worden geraakt in een zakelijk recht of anderszins in een fundamenteel recht. Deze benadering voor afgeleid belanghebbenden sluit enigszins aan bij een schutznormleer.

Aan toepassing van een schutznorm in het algemeen, maar zeker aan toepassing door het be-

44. Rapport Commissie-Elverding, ‘Besluitvorming infrastructurele projecten kan beter en sneller’, april 2008, VROM, p. 24.

45. B.J. Schueler, *Het zand in de machine, over de noodzaak tot beperking van de rechtsbescherming*, 2003.

46. J.C.A. de Poorter & M.N. Visser, ‘Het belanghebbendebegrip in beweging’, *Gst.* 2008, p. 29-37.

stuursorgaan kleven bezwaren.⁴⁷ Het bestuursorgaan moet immers alle geldende voorschriften toepassen, ongeacht de vraag welke belangen eventueel geschaad worden bij het uitblijven daarvan.

Een ander nadeel van hantering van een schutznorm is dat voor veel toestemmingen en vergunningen niet precies duidelijk is welke belangen de daaraan ten grondslag liggende toetsingskaders nu en wel en niet beogen te beschermen.⁴⁸ Ten slotte zal de invoering van een schutznorm een principiële systeemwijziging betekenen in het bestuursrecht. Ik meen dat deze systeemwijziging te fundamenteel van aard is om alleen in de Wabo door te voeren.

4. Conclusie

Over de invulling van het belanghebbendebegrip in de Wabo bestaat nog veel onduidelijkheid. De wetgever heeft niet de voor de praktijk zo wenselijke duidelijkheid geboden. De verschillende wijzen waarop aan het belanghebbendebegrip invulling kan worden gegeven hebben allemaal hun eigen voor- en nadelen. Van de verschillende

invullingen zoals in dit artikel geschetst gaat mijn voorkeur uit naar continuering van de huidige invulling. Ik realiseer mij dat dit de werkdruk van bestuursorganen en rechters verhoogt, maar meen dat dit niet heel veel verschilt met het huidige systeem. De vragen naar de belanghebbendheid per onderdeel van de omgevingsvergunning moeten nu alleen in één procedure worden beantwoord. De idee van objectivering van het belanghebbendebegrip staat mij erg aan, maar stuit op veel praktische uitvoeringsproblemen. De andere invullingen van het belanghebbendebegrip hebben tot gevolg dat de kring van belanghebbenden verschilt naargelang er één integrale vergunning of deelvergunningen worden aangevraagd. Dat heeft niet mijn voorkeur. Ten slotte ben ik voorstander van de invoering van enige vorm van een schutznorm in het bestuursrecht. De Wabo zou hiervoor een goed moment kunnen zijn, maar ik meen toch dat daarvoor meer nodig is dan de introductie van een integrale omgevingsvergunning. De systeemwijziging die met de invoering van een schutznorm gepaard gaat is te fundamenteel van aard voor toepassing in de Wabo.

47. J.C.A. de Poorter, 'Het belangvereiste in bestuursrechtelijke procedures', in: *Toegang tot de rechter: processuele openbaarheid en belang* (preadviezen Jonge VAR), 2003, p. 51-95; M. Schreuder-Vlasblom, 'Relativiteit in het bestuursrecht; een discussiebijdrage', *NTB* 2007, p. 43-52; B.W.N. de Waard, 'Bestuursrechtelijke rechtsbeschermingsleer en relativiteit', *NTB* 2007, p. 53-60; R.J.N. Schlossels, B.J. van Ettekoven, B. Schueler & M. Harten, 'Bijdragen aan het relativiteitsdebat', *NB* 2007, p. 245-256 en J.C.A. de Poorter, B.W.N. de Waard, A.T. Marseille & M.J. Zomer, *Herijking van het belanghebbendebegrip, een relativiteitsvereiste in het Awb-procesrecht?*, WODC 2004; B.J. Schueler, *Het zand in de machine, over de noodzaak tot beperking van de rechtsbescherming*, 2003.

48. Zie ook B.J. Schueler, *Het zand in de machine, over de noodzaak tot beperking van de rechtsbescherming*, 2003, p. 29.

Nr. 86

De rechte rug van Peter Elverding¹

door Roel Smit

Het voorbereiden van een nieuwe rijksweg duurt gemiddeld elf jaar. Dat kan de helft korter, zegt Peter Elverding. Hij leidde een commissie die deze week advies uitbracht aan het kabinet. Kern van dat advies: het is tijd voor een heel andere manier van besluitvorming. En voor bestuurders met een rechte rug.

Waar zit de grootste tijdswinst in uw voorstel?

Elverding: 'De problemen zitten in alle onderdelen van het besluitvormingsproces. De wijze waarop het wordt gemanaged, de bestuurscultuur, geldgebrek, wettelijke complicaties. Als je echt resultaat wilt boeken, moet je al die punten verbeteren.'

'Het belangrijkste is echter dat elk project moet starten met een brede *verkenningsfase*, waarin het mobiliteitsprobleem wordt geanalyseerd en waarin bewoners, gemeenten en milieuorganisatie hun inbreng kunnen leveren. Iedereen mag in

1. Dit interview is verschenen op 23 april 2008 in *Forum*, het tweewekelijkse opinieblad van VNO-NCW.

Aanvullende informatie technische briefing wetsvoorstel Invoeringswet Eerste Kamer 11 maart 2008 – belanghebbendebegrip

1. Meldingsplicht ontwikkelingsinitiatieven

In het Bro wordt een meldingsplicht voor ontwikkelingsinitiatieven opgenomen. Deze sluit aan bij de plicht in artikel 7.11c van de Wet milieubeheer voor verplichte plannen.

De regeling in het Bro geldt voor niet-verplichte plannen. De regeling houdt in dat zodra een bestuursorgaan een voornemen heeft dat kan leiden tot wijziging van een structuurvisie of bestemmingsplan, zij hiervan kennisgeeft in de huis-aan-huis-bladen en op internet. Daarbij geeft het bestuursorgaan aan of en hoe de burgers en maatschappelijke organisaties hun mening kunnen geven over dit voornemen.

2. Inspraak over voornemens

Het Bro bevat de verplichting om in de toelichting of ruimtelijke onderbouwing bij structuurvisies, bestemmingsplannen en projectbesluiten een beschrijving op te nemen van de wijze waarop burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding van het plan zijn betrokken. Dit is dus een verantwoordingsplicht. Het bestuursorgaan kan zelf bepalen hoe dit wordt gedaan. In veel gevallen zal de inspraakverordening op basis de Provinciewet of de Gemeentewet van toepassing zijn.

3. Zienswijzen over ontwerp-besluit

Voor bestemmingsplannen, inpassingsplannen, projectbesluit en buitenplanse ontheffingen schrijft de Wro de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afd. 3.4 van de Awb voor. Dit betekent dat een ontwerp-besluit 6 weken terinzage wordt gelegd ten behoeve van het indienen van zienswijzen. In afwijking van de Awb bepaalt de Wro voor alle hiervoor genoemde besluiten dat zienswijzen kunnen worden ingebracht door een ieder.

Artikel 3:12 Awb bepaalt dat de gemeente voorafgaand aan de terinzagelegging van een ontwerp-besluit hiervan kennis geeft in de bladen en daarbij vermeldt wie in de gelegenheid worden gesteld zienswijzen in te dienen. Artikel 3:15, eerste lid, Awb bepaalt vervolgens dat zienswijzen in elk geval kunnen worden ingebracht door belanghebbenden, dit is de algemene regel. Het tweede lid van artikel 3:15 Awb stelt dat bij wettelijk voorschrift of door het bestuursorgaan kan worden bepaald dat ook anderen zienswijzen kunnen indienen. Het is dus alleen mogelijk om de kring te verbreden en niet om belanghebbenden buiten te sluiten. De Wro is zo'n wettelijk voorschrift. In de Wro is bepaald dat in afwijking van de Awb zienswijzen altijd kunnen worden ingebracht door een ieder in plaats van belanghebbenden. De gemeente kan hiervan niet afwijken. Ook de huidige WRO bevat deze bepaling ten aanzien van artikel 19-vrijstellingen en het bestemmingsplan of een herziening daarvan.

4. Rechtsbescherming: belanghebbendebegrip bij projecten

In het bestuursrecht is het zo dat een belanghebbende in beroep kan gaan tegen een overheidsbesluit. Een persoon wordt als belanghebbende aangemerkt als hij door een overheidsbesluit rechtstreeks in zijn belang wordt getroffen (artikel 1:2 Awv). Dit is op alle beleidsterreinen zo en dus ook de ruimtelijke ordening.

Wanneer een bouwproject is strijd is met een bestemmingsplan kan de gemeente, de provincie of het rijk een projectbesluit nemen een daarmee een onderdeel van het bestemmingsplan buiten toepassing verklaren – de aanpassing van het plan volgt dan later – of direct in één keer het bestemmingsplan wijzigen. Een projectbesluit is dus een vooruitlopen op een wijziging van een bestemmingsplan ten behoeve van de uitvoering van een project.

Voor de vraag of iemand belanghebbende is bij een bouwproject maakt het niet uit of dit project wordt gerealiseerd met een projectbesluit of een wijziging van het bestemmingsplan. Het gaat er namelijk om of iemand door het project rechtstreeks in zijn belang is getroffen. Het kan daarom nooit zo zijn dat iemand géén belanghebbende is bij een project wanneer dat wordt gerealiseerd

met een projectbesluit maar wél wanneer het project wordt gerealiseerd met een wijziging van een bestemmingsplan: je bent belanghebbende bij een project of je bent het niet. En het maakt dus ook niet uit welke overheidslaag het projectbesluit neemt. Omdat in een bestemmingsplan meestal ook andere kwesties dan uitsluitend het project worden geregeld, zal de totale kring van belanghebbenden bij een bestemmingsplan vaak wel groter zijn dan bij een projectbesluit, nl. diegenen die door zo'n *andere* kwestie rechtstreeks in hun belang worden getroffen. Maar voor de kring van belanghebbenden *bij een project* maakt dit niet uit.

Dit is thans onder de huidige WRO net zo met een artikel 19-vrijstelling versus een wijziging van het bestemmingsplan. Door afschaffing van de actio popularis op 1 juli 2005 via een wijziging van de Awb is namelijk het verschil dat bestond tussen de kring van beroepsgerechtigden bij een artikel 19-vrijstelling (belanghebbenden) en bij een bestemmingsplan (een ieder) vervallen. Bij beide besluiten is het nu: belanghebbenden. De kwestie van het voetbalstadion van F.C. Zwolle heeft (waarschijnlijk) gespeeld in de jaren voor de afschaffing van de actio popularis¹.

Een projectbesluit dient na vaststelling in principe binnen een jaar te worden ingepast in een bestemmingsplan of een beheersverordening. Het projectbesluit staat daar dan niet meer ter discussie: in de Wro is bepaald dat zienswijzen en beroep tegen het bestemmingsplan – de beheersverordening kent geen zienswijze- en beroepsprocedure – geen betrekking meer kunnen hebben op het projectbesluit. Voor belanghebbenden bij het projectbesluit maakt het daarom niet uit of de gemeente kiest voor inpassing in een bestemmingsplan of in een beheersverordening.

¹ Het feitelijke belang van deze afschaffing is overigens beperkt. Uit onderzoek van de Universiteit van Utrecht blijkt dat in de praktijk zowel vóór als ná de afschaffing in vrijwel alle gevallen diagenen die in beroep gingen altijd een rechtstreeks belang hebben bij het besluit.